

УДК 347.9

*Е.В. Ерофеева***МЕРЫ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ПО КАС РФ И ИХ СООТНОШЕНИЕ С ОБЕСПЕЧИТЕЛЬНЫМИ МЕРАМИ АПК РФ**

В статье анализируется новый Кодекс административного судопроизводства, в частности, институт мер предварительной защиты, прототипом которого является институт обеспечительных мер в Гражданском и Арбитражном процессуальных кодексах. Отмечается, что с принятием КАС не ограничивается сфера подведомственности арбитражных судов. Административные споры бизнеса, то есть дела, возникающие из публичных правоотношений, отнесенные к подведомственности арбитражных судов, по-прежнему будут рассматриваться арбитражными судами. Автор обращает внимание на имеющиеся в институтах сходства и различия. Кроме того, проведен анализ возможных перспектив развития института обеспечительного производства в целом. Раскрываются роль и значение института обеспечительных мер в правовой системе Российской Федерации. Основной акцент делается на изучение новелл кодекса, на развитие юридической техники и законодательной классификации. Указывается на необходимость дальнейшего совершенствования данного института. Анализируются позиции ведущих ученых-правоведов, внесших существенный вклад в развитие обеспечительного производства России. Предлагается включить в новый кодекс нормы о предварительном обеспечении административных исковых заявлений.

*Ключевые слова:* меры предварительной защиты, предварительные обеспечительные меры, Кодекс административного судопроизводства.

15.09.2015 г. вступил в силу еще один кодифицированный акт российского законодательства – Кодекс административного судопроизводства РФ (далее – КАС). Указанный акт интересен тем, что он не является переработанной или доработанной версией какого-либо предыдущего кодекса. Кодекс административного судопроизводства появился в системе российского права впервые. Однако после более подробного анализа становится ясно, что большая часть его норм – это нормы, ранее составлявшие часть ГПК, в настоящее время они либо признаны недействующими, либо установлен порядок их применения с учетом наличия аналогичных норм в новом кодексе. Если говорить точнее, то новый КАС – это выделенные в отдельный кодекс нормы ГПК по некоторым категориям дел, в связи с чем соответствующие статьи, главы и разделы ГПК признаны утратившими силу (например, гл. 22.1 «Производство по рассмотрению заявлений о присуждении компенсации на нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного постановления в разумный срок»; подразд. III «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений»; гл. 35 «Госпитализация гражданина»).

Законодатель в данном случае пошел по пути перечисления тех сфер общественных отношений, споры в которых данный кодекс призван урегулировать. Вместе с тем, как отмечает ряд исследователей, в том числе В. Петров [4], возможно, более логичным было бы внести единый квалифицирующий признак для отнесения спора к категории дел, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства, а не пытаться все их перечислить.

Следует отметить, что с принятием КАС не ограничивается сфера подведомственности арбитражных судов. Административные споры бизнеса, то есть дела, возникающие из публичных правоотношений, отнесенные к подведомственности арбитражных судов, по-прежнему будут рассматриваться арбитражными судами. Нормы нового кодекса также не будет распространяться на производство по делам об административных правонарушениях [3]. После введение в действие КАС дела, находящиеся в производстве и не рассмотренные на момент вступления его в силу, подлежат рассмотрению и разрешению в порядке, предусмотренном КАС.

Однако есть в КАС и новые институты. Так, А.А. Муравьев справедливо указывает, что меры предварительной защиты по административному иску, введенные КАС, являются новеллой действующего законодательства. И хотя по своей правовой природе они выступают альтернативой обеспечительным мерам, применяемым в гражданском судопроизводстве (гл. 13 ГПК РФ) и арбитражном судопроизводстве (гл. 8), несмотря на это прослеживается ряд принципиальных отличий, позволяющих выделить меры предварительной защиты по административному иску в самостоятельный правовой институт [1].

Мы рассмотрим отличия нового института от института обеспечительных мер в арбитражном и гражданском процессах, проанализируем его преимущества и недостатки, а также перспективы совершенствования межотраслевого института обеспечительного производства в целом [2].

И хотя на сегодняшний день новый институт наукой мало изучен, отдельные исследователи уже высказали свое профессиональное мнение о его положительном эффекте. Так, А.А. Муравьев указывает, что основная цель мер предварительной защиты по административному иску – минимизация негативных правовых последствий оспариваемого нормативного акта, действия или решения публичного органа власти. В некоторых случаях меры предварительной защиты служат также в целях исключения обстоятельств, которые могут воспрепятствовать исполнению решения суда полностью или в части. В любом случае, по общему правилу, меры предварительной защиты по административному иску должны быть соотносимы с заявленным требованием и соразмерны ему [1].

Нельзя не согласиться с тем, что КАС РФ в части регламентации мер предварительной защиты по административному иску разрешает большую часть противоречий, возникших при применении обеспечительных мер в гражданском процессе, устраняет некоторые пробелы, допущенные при регулировании данного вопроса. Кроме того, кодекс дополняет комментируемую главу положениями, отражающими специфику административного судопроизводства, что делает более понятным порядок применения мер предварительной защиты по административному иску для участников административного судебного процесса.

Для начала необходимо отметить правильную, на наш взгляд, законодательную тенденцию помещения норм о мерах предварительной защиты в общую часть кодекса в виде самостоятельной главы, как это сделано в АПК РФ.

Такая структура устраняет недостатки юридической техники и коллизии норм, существующие в действующем ГПК РФ, чем ранее была вынуждена заниматься судебная практика.

Поскольку нормы о принятии обеспечительных мер в гражданском судопроизводстве находятся в подразд. II «Исковое производство», а норма ст. 139 ГПК РФ предусматривает, что обеспечение иска допускается во всяком положении дела, возникал вопрос: возможно ли их применение на иных, помимо рассмотрения дела в первой инстанции, стадиях и в иных, помимо искового, видах производств. На существование данной коллизии указывал в своих работах М.В. Фетюхин, отмечая их положительное разрешение при разработке АПК РФ 2002 г. Таким образом, как и в АПК РФ в свое время, в КАС РФ сам собой разрешается вопрос о возможности применения мер не только при рассмотрении дела судом первой инстанции, но и на стадии апелляционного обжалования.

Основания для применения мер предварительной защиты, впрочем, отличаются от оснований, установленных для применения обеспечительных мер в арбитражном процессе.

Так, основаниями для принятия *мер предварительной защиты* являются:

1) существование явной опасности нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано административное исковое заявление;

2) невозможность или затруднительность обеспечения защиты прав, свобод и законных интересов административного истца без принятия таких мер.

Основаниями для принятия *обеспечительных мер* в арбитражном процессе являются:

1) затруднительность или невозможность исполнения судебного акта без принятия обеспечительных мер;

2) возможность причинения значительного ущерба заявителю.

Единственным основанием для принятия обеспечительных мер в гражданском процессе является затруднительность или невозможность исполнения решения суда без принятия обеспечительных мер.

Таким образом, можно сделать вывод, что основания для принятия мер предварительной защиты намного шире, нежели основания для принятия обеспечительных мер. Законодатель не связывает принятие мер с возможностью или невозможностью исполнения судебного акта по делу, как не связывает их с причинением ущерба. Законодатель в данном случае достаточным основанием для принятия мер считает само существование явной опасности нарушения прав и невозможность или затруднительность защиты прав, свобод и даже законных интересов в самом широком их понимании. Положительным эффектом такой формулировки совершенно логично должно стать увеличение количества удовлетворенных заявлений о принятии мер предварительной защиты по сравнению с аналогичными заявлениями в порядке ГПК и АПК. Кроме того, согласно разъяснениям, данным в По-

становлении Пленума ВАС РФ от 12.10.2006 № 55 «О применении арбитражными судами обеспечительных мер», обеспечительные меры должны быть непосредственно связаны с предметом спора, что, например, не позволяет судам арестовывать недвижимое имущество по иску о взыскании денежных средств<sup>1</sup> (см. Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 29.01.2014 по делу № А79-7421/2013<sup>2</sup>). Тогда как основания для принятия мер предварительной защиты, будь они перенесены в АПК, вероятно, позволили бы это сделать.

В какой-то степени новеллой также является способ указания на виды возможных мер предварительной защиты. Во-первых, возможные меры не сконцентрированы в одной статье специальной главы, а разбросаны по всему кодексу в зависимости от предмета требований (в ГПК РФ такой способ не использовался, в АПК РФ уже был применен).

Так, в ч. 2 ст. 85 КАС указаны следующие возможные меры предварительной защиты, которые может применить суд:

- 1) приостановка полностью или в части действия оспариваемого решения;
- 2) запрещение совершать определенные действия;
- 3) иные меры предварительной защиты по административному иску.

Иные возможные к применению меры предварительной защиты по административному иску зависят от предмета и специфики рассматриваемого административного спора. Как правило, они перечислены в главах КАС, регулирующих особенности рассмотрения соответствующей категории административных дел. В ч. 2 ст. 263 Кодекса, которая регулирует особенности рассмотрения административных дел о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, о прекращении деятельности средств массовой информации, перечислены следующие возможные меры предварительной защиты по административному иску:

- 1) приостановление деятельности соответствующих организации и объединения, средства массовой информации;
- 2) приостановление выпуска и (или) реализации соответствующего печатного издания либо распространения материалов;
- 3) наложение ареста на имущество соответствующих организации, объединения;
- 4) запрещение совершения определенных действий, связанных с деятельностью соответствующих организации, объединения, средства массовой информации.

В качестве меры предварительной защиты по административному исковому заявлению о взыскании обязательных платежей и санкций может быть наложен арест на имущество административного ответчика в размере, не превышающем заявленных требований (ст. 288 КАС РФ).

Во-вторых, законодателем впервые использован негативный («от противного») способ указания на возможные меры. В ч. 3 ст. 85 КАС подчеркивается, что к мерам предварительной защиты по административному иску **не относятся** приостановление органом или должностным лицом, обладающими властными полномочиями, действия принятых ими нормативных правовых актов или решений, а также приостановление совершения оспариваемых действий. Данный запрет касается случаев, когда в качестве меры предварительной защиты административным истцом избирается приостановление действия нормативного правового акта или решения в целом, для неопределенного круга лиц.

Статья 211 КАС РФ уточняет данное положение, указывая, что по административному иску об оспаривании нормативного правового акта суд вправе принять меру предварительной защиты в виде запрета применения оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений исключительно в отношении административного истца. Принятие иных мер предварительной защиты по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов (к примеру, запрет применения оспариваемого нормативного акта для неопределенного круга лиц) **не допускается**. Согласно ст. 223 КАС РФ по административным делам об оспаривании решений, действий органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд вправе при-

<sup>1</sup> Постановление Пленума ВАС РФ от 12.10.2006 № 55 «О применении арбитражными судами обеспечительных мер» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 29.01.2014 по делу № А79-7421/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

остановить действие оспариваемого решения в части, относящейся к административному истцу, или приостановить совершение в отношении административного истца оспариваемого действия. Таким образом, в качестве меры предварительной защиты по административному иску может быть установлен запрет на применение нормативного правового акта (его части) или соответствующего решения исключительно в отношении административного истца. При этом действие оспариваемого нормативного акта или решения для третьих лиц не приостанавливается.

В аналогичной гл. 24 АПК РФ рассмотрение дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействий) указанный негативный подход не использовался и аналогичная норма была сформулирована следующим образом: «По ходатайству заявителя арбитражный суд может приостановить действие оспариваемого акта, решения» (см. ст. 199 АПК РФ).

В соответствии с ч. 2 ст. 85 КАС РФ может быть предусмотрен запрет на принятие мер предварительной защиты по определенным категориям административных дел. Один из подобных случаев указан выше – это запрет **на применение иных, кроме указанной**, мер предварительной защиты по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов (ст. 211 КАС РФ).

Кроме того, ч. 5 ст. 243 КАС РФ предусмотрен *запрет на применение судом* в период избирательной кампании, кампании референдума до дня опубликования результатов выборов, референдума при рассмотрении и разрешении административных дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ меры предварительной защиты к административному исковому заявлению в виде:

1) наложения ареста на избирательные бюллетени, бюллетени для голосования на референдуме, списки избирателей, участников референдума, иные избирательные документы, документы референдума или в виде их изъятия;

2) приостановления деятельности избирательных комиссий, комиссий референдума;

3) запрета избирательным комиссиям, комиссиям референдума осуществлять установленные законом действия по подготовке и проведению выборов, референдума.

Указанный негативный подход к перечислению не используется ни в ГПК РФ, ни в АПК РФ.

По нашему мнению, законодателем при разработке проекта КАС устранены некоторые коллизии норм КАС с нормами ФЗ «Об исполнительном производстве», на наличие которых указывал М.В. Фетюхин, проводя аналогичный анализ норм АПК РФ и ГПК РФ.

Так, по его мнению, вызывает сомнение включение в ст. 91 АПК РФ таких обеспечительных мер, как приостановление взыскания по оспариваемому истцом исполнительному документу и приостановление реализации имущества в случае предъявления иска об исключении имущества из описи (аналогичные меры установлены в ст. 140 ГПК РФ), поскольку в каждом из указанных случаев приостановление исполнительного производства будет происходить в силу закона, а не по заявлению заинтересованного лица, требующего обеспечения иска [2].

В КАС, напротив, указанных мер в перечне возможных нет, что устраняет имевшуюся ранее коллизию и необходимость ее разрешения судебной практикой, подобной Информационному письму Президиума ВАС РФ от 30 марта 1998 г. № 32 «Обзор практики разрешения споров, связанных с применением антимонопольного законодательства», где в п. 4 отмечается, что подача в арбитражный суд заявления о признании недействительным решения (предписания) антимонопольного органа приостанавливает его исполнение в силу закона, что исключает применение арбитражным судом аналогичных мер по обеспечению иска<sup>3</sup>.

Традиционным для процессуальных цивилистических кодексов (см. ст. 96 АПК, п. 2. ст. 140 ГПК РФ) является установление штрафа для лиц, виновных в неисполнении определения суда о применении мер предварительной защиты по административному иску. Порядок наложения и размер установлены ст. 122 и 123 Кодекса.

Разнится и перечень определений по вопросам мер предварительной защиты, которые могут быть обжалованы. КАС устанавливает такую возможность лишь в отношении определения о принятии либо об отмене мер, тогда как такое право у лиц, участвующих в деле, например в отношении определения об отказе в принятии мер, отсутствует.

<sup>3</sup> Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 30 марта 1998 года № 32 «Обзор практики разрешения споров, связанных с применением антимонопольного законодательства».

Зато сохранена общая для процессуальных кодексов тенденция, согласно которой обжалование определения о принятии мер не приостанавливает его действие, и, наоборот, обжалование определения об отмене мер его действие приостанавливает.

Некоторой неожиданностью является отсутствие в КАС РФ норм о возможности принятия мер предварительной защиты до подачи соответствующего административного иска, несмотря на то что даже в самом названии мер содержится указание на их предварительный характер. Таким образом, в КАС РФ, как и в ГПК РФ, не содержится перспективного института предварительных обеспечительных мер, имеющегося в АПК РФ.

Такое законодательное решение может свидетельствовать о том, что институт предварительных обеспечительных мер не оправдал ожиданий законодателя и больше породил процессуальных вопросов, нежели их решил. Наша позиция основана также на концепции создания единого процессуального кодекса, в котором тоже нет упоминания о предварительных обеспечительных мерах. Таким образом, не исключена вероятность того, что институт предварительного обеспечения иска уйдет из российского процессуального права, если не будут предприняты решительные меры по повышению его эффективности.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Муравьев А.А. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства. М., 2015. С. 19.
2. Фетюхин М.В. Обеспечительное производство в арбитражном процессе: дис. ...канд.юрид.наук. Казань, 2005. С. 27-44.
3. Горяинова В. Обсуждаем кодекс: Спорная глава. URL: <http://srgroup.ru/about/experts-say-srg/discuss-code-controversial-chapter.php>.
4. Петров В. Процессуальные новеллы. URL: [http://www.vegaslex.ru/analytics/publishing/measures\\_preliminary\\_protection/](http://www.vegaslex.ru/analytics/publishing/measures_preliminary_protection/).

Поступила в редакцию 27.09.15

*E.V. Erofeeva*

#### **MEASURES OF PROVISIONAL PROTECTION ACCORDING TO CAP RF AND THEIR RELATION TO SECURITY MEASURES OF THE APC**

The article examines the new Code of Administrative Procedure (CAP), in particular, the institute of provisional measures of protection, the prototype of which is the Institute of interim measures in the Civil Code of Arbitration Procedure. It is noted that with the adoption of CAP the scope of the jurisdiction of arbitration courts is not limited. Administrative business disputes, i.e. cases arising from public relations referred to the jurisdiction of arbitration courts, will be further considered by arbitration courts. The author draws attention to the existing institutions in the similarities and differences. In addition, the possible prospects of development of the institution of the security production as a whole have been analyzed. The role and importance of the Institute of interim measures in the legal system of the Russian Federation are revealed. The main focus is on the study of novels of Code, on the development of legal technology and legal classification. The necessity of further improvement of the institution is noted. The positions of the leading legal scholars who have made a significant contribution to the security of production in Russia are analyzed. It is proposed to include in the new code of rules the act on the preliminary provision of administrative claims.

*Keywords:* provisional measures of protection, advanced security measures, the Code of Administrative Procedure.

Ерофеева Елизавета Владимировна,  
аспирант кафедры гражданского права,  
НОУ ВПО «Университет управления «ТИСБИ»  
420012 Россия, г. Казань, ул. Муштари, 13  
E-mail: liza.kuskova@mail.ru

Yerofeyeva E.V.,  
postgraduate student at the Department of Civil law  
University of Management «TISBI»  
Mushtari st., 13, Kazan, Russia, 420012  
E-mail: liza.kuskova@mail.ru